



Número 530

Sessões: 16, 17, 23 e 24 de junho de 2026

Este Informativo contém informações sintéticas de decisões proferidas pelos Colegiados do TCU, relativas à área de Licitações e Contratos, que receberam indicação de relevância sob o prisma jurisprudencial no período acima indicado. Os enunciados procuram retratar o entendimento das deliberações das quais foram extraídos. As informações aqui apresentadas não constituem, todavia, resumo oficial da decisão proferida pelo Tribunal nem representam, necessariamente, o posicionamento prevalecente do TCU sobre a matéria. O objetivo é facilitar o acompanhamento dos acórdãos mais importantes do TCU. Para aprofundamento, o leitor pode acessar o inteiro teor das deliberações por meio dos links disponíveis.

SUMÁRIO

Plenário

1. Não há imposição, na Lei 14.133/2021, para que o estudo técnico preliminar (ETP) seja anexado ao instrumento convocatório, nem para sua divulgação na internet como requisito prévio à publicação do edital de licitação, o que não impede a Administração, no exercício do poder discricionário e resguardados os sigilos legais, de disponibilizar o documento por razões de transparência e governança. Nesse sentido, o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da IN SGD-ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do ETP em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatoria integração ao edital como anexo do instrumento convocatório.

PLENÁRIO

1. Não há imposição, na Lei 14.133/2021, para que o estudo técnico preliminar (ETP) seja anexado ao instrumento convocatório, nem para sua divulgação na internet como requisito prévio à publicação do edital de licitação, o que não impede a Administração, no exercício do poder discricionário e resguardados os sigilos legais, de disponibilizar o documento por razões de transparência e governança. Nesse sentido, o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da IN SGD-ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do ETP em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatoria integração ao edital como anexo do instrumento convocatório.

Em acompanhamento realizado pelo TCU, no período de 6/3/2025 a 6/3/2026, sobre as contratações de bens e serviços na área de tecnologia da informação (TI) promovidas por órgãos e entidades da Administração Pública Federal, decorrente do [Acórdão 316/2025-Plenário](#), objetivando mitigar a possibilidade de desperdício de recursos públicos e fortalecer a expectativa de controle em contratações de TI, foram identificadas, entre os achados de auditoria, “*fragilidades na publicidade do Estudo Técnico Preliminar (ETP)*”, mormente quanto ao seu “*momento de divulgação*”. Em seu voto, primeiramente, o relator destacou que o ETP ocupa posição central no planejamento das contratações públicas, porquanto se refere a documento que viabiliza o levantamento das alternativas de mercado disponíveis e orienta a definição da solução mais adequada ao problema identificado pela Administração. Segundo ele, é por meio do ETP que se realiza a análise de viabilidade técnica e econômica da contratação, com a comparação entre as opções existentes sob o prisma da relação custo-benefício e do “*custo total de propriedade, de modo a atestar se a contratação pretendida tem condições de atender, de forma eficiente, à necessidade que a motivou*”. Além de frisar que o ETP “*não é, portanto, um documento acessório ou meramente formal*” e que o estudo insere-se na fase interna do processo licitatório, momento em que a Administração estrutura de maneira minuciosa a contratação a ser celebrada, o relator pontuou ser nessa etapa que se revela o interesse público subjacente à futura contratação e se estabelecem os fundamentos que embasarão a elaboração do termo de referência, justificando as escolhas realizadas, as exigências técnicas definidas e os detalhes relacionados aos itens a serem licitados. Para ele, o art. 6º, inciso XXIII, alínea b, da Lei 14.133/2021 confirma essa relação de dependência “*ao estabelecer que o Termo de Referência deve fazer alusão direta ao ETP*”.



correspondente”. A seguir, salientou que, embora o ETP seja estruturante para o planejamento contratual, o TCU consolidara o entendimento, a partir do [Acórdão 2273/2024-Plenário](#), de que a Lei 14.133/2021 não impõe que esse documento seja incluído como anexo do instrumento convocatório, isto é, a publicação do ETP em conjunto com o edital não configura obrigação legal decorrente do texto da nova Lei de Licitações e Contratos, nela não se identificando “qualquer comando normativo que imponha a obrigatoriedade de o Estudo Técnico Preliminar (ETP) integrar, na qualidade de anexo, o edital de licitação”. Por outro lado, a regulamentação federal trazida pela Instrução Normativa Seges 58/2022, em seu art. 13, admite expressamente a possibilidade de classificar o documento como sigiloso, desde que observados os parâmetros da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011). Ademais, prosseguiu o relator, a própria Lei 14.133/2021 contempla disposição que sinaliza, de forma inequívoca, para a não obrigatoriedade de sua juntada ao instrumento convocatório, ao prever a divulgação dos documentos da fase preparatória no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) apenas após a homologação do certame, quando tais documentos não houverem integrado o edital e seus anexos, nos seguintes termos: “Art. 54. A publicidade do edital de licitação será realizada mediante divulgação e manutenção do inteiro teor do ato convocatório e de seus anexos no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). [...] § 3º Após a homologação do processo licitatório, serão disponibilizados no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, se o órgão ou entidade responsável pela licitação entender cabível, também no sítio referido no § 2º deste artigo, os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos”. O relator também consignou que, embora a divulgação do ETP como anexo do edital não encontre vedação expressa no ordenamento jurídico, sua adoção suscitaria ponderações de ordens prática e jurídica que recomendariam cautela. A primeira delas referir-se-ia ao elevado risco de inconsistências entre o conteúdo do estudo técnico preliminar e o projeto básico ou termo de referência, uma vez que estes instrumentos, elaborados em momento posterior do planejamento, “podem redefinir, complementar ou detalhar soluções inicialmente concebidas no ETP”. Nesse sentido, a coexistência de informações divergentes tenderia a comprometer a clareza documental e a segurança jurídica do processo licitatório. Outra preocupação, na visão do relator, residiria na indevida inserção, no ETP, de critérios de habilitação ou de julgamento que deveriam constar, necessariamente, do edital e/ou do termo de referência, e que situações dessa natureza, tal como verificado no âmbito do mencionado Acórdão 2273/2024-Plenário, poderiam induzir licitantes a erro, ocasionando a apresentação de propostas desacompanhadas da documentação exigida, em prejuízo à competitividade e à regularidade do certame. Ele ainda ressaltou a necessidade de compatibilização superveniente do estudo técnico preliminar caso o termo de referência ou o projeto básico promovessem alterações relevantes nas premissas inicialmente delineadas, hipótese em que a manutenção do ETP como anexo do edital exigiria revisão constante do documento, gerando retrabalho administrativo desnecessário e aumento dos custos operacionais da fase preparatória. Além disso, o relator considerou que o estudo técnico preliminar abrigaria uma multiplicidade de informações que nem sempre despertariam interesse direto dos potenciais concorrentes, circunstância que tenderia a aumentar, sem benefício proporcional, o “volume documental submetido à análise dos licitantes”, e que esse excesso de informações poderia elevar os custos de transação com o setor público, tornando mais onerosa e complexa a formulação das propostas. Ao assinalar que tal aspecto mereceria exame mais detido à luz dos treze elementos previstos no art. 18, § 1º, da Lei 14.133/2021, registrou que diversos tópicos exigidos pelo legislador – como a demonstração do alinhamento ao plano anual de contratações, o levantamento de mercado, a justificativa técnica e econômica da solução escolhida, as memórias de cálculo das estimativas de quantitativos e a análise de alternativas possíveis – possuiriam finalidade precipuamente interna e gerencial, voltada à fundamentação da tomada de decisão administrativa. Em outras palavras, tais elementos, embora essenciais para a motivação do ato administrativo e para a aferição da viabilidade da contratação, nem sempre “guardam pertinência direta com a elaboração das propostas pelos particulares”, circunstância que estaria a reforçar a conveniência de se avaliar, caso a caso, a necessidade de sua divulgação integral “no contexto do edital”. Ele chamou a atenção para o fato de que o TCU ressaltava, ainda, que a publicação do ETP “não apresenta qualquer irregularidade”, desde que as informações nele contidas não sejam “sigilosas ou sensíveis”, e que eventuais conflitos com o termo de referência sejam previamente mitigados. Conforme o relator, a despeito da ausência de obrigatoriedade legal expressa de inclusão do ETP como anexo do edital, os normativos infralegais que disciplinam as contratações de tecnologia da informação estabelecem exigências próprias quanto à publicidade do documento. Mais especificamente, a IN SGD-ME 94/2022, que regula o processo de contratação de soluções de TI pelos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp) do Poder Executivo Federal,



determina, em seu art. 34, que o ETP deve ser publicado em sítio eletrônico de fácil acesso até a data de publicação do edital de licitação, respeitadas as disposições relativas ao sigilo de informações. Na mesma linha, a Resolução CNJ 468/2022, que disciplina as contratações de TI pelos órgãos sob controle administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Justiça, prevê obrigação análoga em seu art. 28, estabelecendo prazo idêntico para a publicação do estudo ou, nos casos de licitação com sigilo do valor estimado, até a conclusão do certame. Ele asseverou que os dispositivos desses atos normativos que preconizam a publicação do ETP em conjunto com o edital precisam ser interpretados em conjunto com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021 e com o entendimento adotado no bojo do Acórdão 2273/2024-Plenário, no sentido de que não é obrigatória a divulgação do ETP como anexo do edital, nem sua disponibilização no momento de abertura do certame. E concluiu: *“Em suma, não há, na Lei 14.133/2021, nenhuma disposição que imponha a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do edital de licitação. Ao contrário, o art. 54, § 3º, da referida lei prevê a disponibilização do ETP, no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e no sítio eletrônico oficial do ente federativo do órgão ou entidade responsável pela licitação, apenas após a homologação do certame, circunstância que evidencia não haver determinação legal para sua divulgação prévia como elemento integrante do instrumento convocatório. Trata-se, portanto, de documento preparatório da contratação, cuja função primordial é subsidiar a definição da solução mais adequada para atender ao interesse público, não se confundindo, necessariamente, com os anexos do edital”*. Nada obstante, continuou o relator, a inexistência de obrigatoriedade legal *“não se traduz em vedação à divulgação antecipada do ETP”*. Desde que ausentes restrições de sigilo e observadas razões de conveniência administrativa, transparência e governança, mostrar-se-ia legítima sua disponibilização em sítio eletrônico de amplo acesso, inclusive para fomentar o controle dos atos de gestão pela sociedade e para conferir maior publicidade ao processo decisório, restando, pois, afastada a compreensão de que tal providência *“constitua imposição legal ou requisito de validade do certame”*. Na sequência, o relator enfatizou que parte relevante das controvérsias acerca do ETP decorreria da ausência de balizas mais objetivas sobre sua função, momento de elaboração e interação com os demais artefatos de planejamento da contratação. Ao discorrer sobre a processualística envolvendo o ETP no contexto da etapa preparatória da contratação, afirmou ser possível extrair da própria Lei 14.133/2021 alguns parâmetros interpretativos aptos a conferir maior racionalidade ao instituto. Nesse sentido, emendou ele, o art. 6º, inciso XX, da referida lei define o ETP como o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação, destinado a caracterizar o interesse público envolvido, identificar a melhor solução e dar base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. Tal definição, a seu ver, evidenciaria que o ETP *“não constitui mera formalidade burocrática”*, mas instrumento de suporte à tomada de decisão administrativa, podendo inclusive concluir-se pela inconveniência ou inviabilidade da contratação, situação *“raramente vista nos processos de compras governamentais”*. À luz dessa compreensão, seria então *“recomendável adotar lógica progressiva de aprovação da fase preparatória”*, evitando-se a prática, por vezes observada, de aprovação única e concentrada de todos os artefatos internos ao final do processo. Nesse contexto, em *“juízo preliminar”*, revelar-se-ia mais coerente com a sistemática da Lei 14.133/2021 a realização de três momentos decisórios distintos: uma primeira aprovação ao término do documento de formalização da demanda (DFD), para validação da necessidade administrativa; uma segunda ao final do ETP, voltada à confirmação da viabilidade da contratação, da solução escolhida e da modelagem a ser adotada na licitação; e uma terceira, ao final do termo de referência ou projeto básico, para aprovação definitiva da especificação do objeto e dos requisitos da contratação. Tal sistemática, sob a sua ótica, *“reforça a governança do planejamento e evita o dispêndio prematuro de recursos na elaboração de termos de referência ou projetos básicos para soluções que possam, ao final, revelar-se inadequadas ou inviáveis”*. Com efeito, a própria definição legal do ETP *“parece afastar”* a possibilidade de elaboração do termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) antes de sua conclusão e aprovação, isso porque, ao consignar que tais documentos serão elaborados *“caso se conclua pela viabilidade da contratação”*, o legislador condiciona logicamente a confecção do TR/PB à prévia análise do ETP. Não lhe pareceria, pois, *“compatível com essa racionalidade”* elaborar especificações detalhadas, quantitativos e demais elementos técnicos da contratação sem que a Administração tivesse previamente validado a necessidade, a conveniência e a solução mais adequada ao interesse público. Outrossim, o termo de referência ou projeto básico *“deve detalhar tecnicamente”* uma solução já reputada viável, e não *“servir como instrumento para descobri-la”*. Ele deixou assente também não vislumbrar incompatibilidade entre a natureza do ETP e sua eventual revisão ao longo da fase interna da licitação, pois, sendo o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, *“é natural que possa ser ajustado”* diante de novas



informações, resultados de pesquisas de mercado ou aperfeiçoamentos da modelagem contratual, hipótese em que os reflexos das alterações “*deverão recair*” sobre o termo de referência ou projeto básico. Enfim, o planejamento da contratação, sobretudo em relação a objetos mais complexos, não deveria ser compreendido como processo rígido e linear, mas como “*dinâmica de amadurecimento progressivo*” da solução escolhida. No entender do relator, “*impõe-se cautela ao controle externo*” na apreciação de estudos técnicos preliminares ainda durante a fase interna da contratação, haja vista que o ETP constitui documento próprio da etapa inicial do planejamento, cuja natureza é eminentemente prospectiva e sujeita a aperfeiçoamentos sucessivos à medida que a Administração aprofunda o conhecimento do mercado, amadurece a modelagem da contratação e refina a compreensão da solução mais adequada ao interesse público. Não raramente, segundo ele, o próprio estudo poderia conduzir à revisão substancial da solução inicialmente cogitada ou mesmo à conclusão pela inviabilidade da contratação, hipótese em que o certame “*nem sequer chegará a ser instaurado*”. Nesse cenário, a análise de um ETP ainda em elaboração poderia implicar, em alguma medida, controle prévio sobre uma contratação ainda não consolidada e sobre escolhas administrativas potencialmente transitórias. Por essa razão, sem prejuízo da atuação preventiva em situações de manifesta ilegalidade ou risco relevante ao interesse público, “*parece recomendável que o controle externo reconheça o caráter evolutivo da fase preparatória*”, evitando juízos definitivos acerca de modelagens ainda sujeitas a revisão antes da consolidação do termo de referência, do projeto básico ou mesmo da decisão final de contratar. Por derradeiro, em relação ao papel da autoridade competente, o relator reputou “*adequado compreender*” que as conclusões do ETP não possuiriam caráter absolutamente vinculante, ou seja, conquanto a manifestação técnica da equipe de planejamento constituísse importante elemento de motivação, a autoridade competente poderia, de forma fundamentada, acolher ou rejeitar a conclusão sobre a viabilidade da contratação, determinar complementações ou mesmo solicitar a reelaboração do estudo. E arrematou: “*O ETP deve qualificar a decisão administrativa, e não a substituir*”. Destarte, o relator propôs, e o Plenário decidiu, entre outras providências, cientificar o Conselho Nacional de Justiça e o Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos de que: “*9.2.1. a Lei 14.133/2021 não impõe a inclusão do estudo técnico preliminar como anexo obrigatório do instrumento convocatório, tampouco estabelece sua divulgação em sítio eletrônico de amplo acesso como requisito prévio à publicação do edital de licitação, sem prejuízo da possibilidade de a Administração, no exercício de sua discricionariedade e observados eventuais critérios de sigilo legalmente admitidos, promover sua disponibilização por razões de transparência e governança; 9.2.2. o art. 28 da Resolução CNJ 468/2022 e o art. 34 da Instrução Normativa SGD/ME 94/2022 devem ser interpretados em conformidade com o art. 54, § 3º, da Lei 14.133/2021, de modo que a disponibilização do estudo técnico preliminar em sítio eletrônico de amplo acesso não se confunda com sua obrigatoria integração ao edital como anexo do instrumento convocatório; 9.2.3. à luz do art. 6º, inciso XX, da Lei 14.133/2021, o estudo técnico preliminar constitui a primeira etapa do planejamento da contratação e serve de base à elaboração do termo de referência ou projeto básico, os quais pressupõem conclusão prévia quanto à viabilidade da contratação; 9.2.4. a elaboração do termo de referência ou projeto básico antes da conclusão e aprovação do estudo técnico preliminar pode comprometer a racionalidade do planejamento da contratação, na medida em que tais artefatos destinam-se ao detalhamento técnico de solução previamente reputada viável; 9.2.5. o estudo técnico preliminar, por possuir natureza preparatória e dinâmica, admite revisões ao longo da fase interna da contratação, em razão do amadurecimento da solução, dos resultados das pesquisas de mercado ou de ajustes na modelagem contratual, hipótese em que eventuais alterações devem refletir nos demais artefatos de planejamento;*”. Adicionalmente, deliberou o Pleno por recomendar à Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (Seges/MGI), em interação com o Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas (CGRNCP) e em observância aos princípios do planejamento e da transparência estabelecidos no art. 5º, *caput*, da Lei 14.133/2021, que avaliasse alternativas para “*realizar parametrização técnica apta a viabilizar, no âmbito da integração com o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), que o sistema Compras.gov.br permita a inserção específica dos documentos referidos no § 3º do art. 54 da Lei 14.133/2021 em momento posterior à homologação da licitação*”, além de recomendar ao Conselho Nacional de Justiça e ao Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos que “*avaliem a conveniência e a oportunidade de prever, como boa prática de governança, a realização de validações progressivas da fase preparatória da contratação, com manifestação da autoridade competente ao término do documento de formalização da demanda, do estudo técnico preliminar e do termo de referência ou projeto básico, especialmente em contratações complexas ou de elevado risco, de modo a conferir maior racionalidade ao planejamento da contratação*”.



Acórdão 1532/2026 Plenário, Acompanhamento, Relator Ministro Benjamin Zymler.

Elaboração: Diretoria de Jurisprudência - Secretaria das Sessões

Contato: jurisprudenciafaaleconosco@tcu.gov.br